

На правах рукописи

Селионов Игорь Викторович

**ИСПОЛНЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ
В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
(МУНИЦИПАЛЬНЫХ)
УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Специальность: 12.00.04 — Финансовое право;
налоговое право; бюджетное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва — 2019

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Гуреев Владимир Александрович

Официальные оппоненты: **Крохина Юлия Александровна,**
доктор юридических наук, профессор,
МГУ им. Ломоносова, ВШГА
(факультет), кафедра правовых
дисциплин, заведующий

Насибуллина Валида Шавкатовна,
кандидат юридических наук,
Управление Федерального
казначейства по г. Москве,
юридический отдел, главный казначей

Ведущая организация: Санкт-Петербургский государственный
экономический университет

Защита состоится «26» апреля 2019 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 999.067.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» и ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, каб. 347, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в УНИБЦ (Научной библиотеке) ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6 и библиотеке ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» по адресу: 117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1.

Автореферат разослан «__» _____ 2019 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук

Н. А. Селезнёва

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертации. Современное правовое регулирование сферы исполнения исполнительных документов в отношении учреждений, созданных Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями, можно характеризовать недостаточной завершенностью разграничения порядка исполнения указанных исполнительных документов. Так, нормы, регламентирующие особенности исполнения судебных актов (решений налоговых органов), касающихся обращения взыскания на имущество указанных юридических лиц, содержатся в БК РФ, Федеральном законе от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее — Закон об исполнительном производстве), а также в иных федеральных законах, в которых регламентируются вопросы правового статуса указанных государственных (муниципальных) учреждений. Как следствие, исполнение указанных исполнительных документов осуществляется различными органами исполнительной власти: органами принудительного исполнения и органами, осуществляющими казначейское исполнение бюджетов (органы Федерального казначейства (органы, осуществляющие открытие и ведение лицевых счетов), далее — органы Казначейства России).

В результате указанного правового регулирования один и тот же исполнительный документ может исполняться несколькими ведомствами в разной последовательности и в разные сроки, что в целом неблагоприятно влияет на их исполнимость. При исполнении судебных актов (решений налоговых органов), например, в отношении казенных учреждений, финансируемых за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ, органами Казначейства России определенная часть неисполненных исполнительных документов возвращается взыскателям в целях дальнейшего принудительного исполнения органами принудительного исполнения (далее — органы ФССП России). Фактически в результате пересечения полномочий ведомств по исполнению исполнительных документов взыскатель вынужден бегать между органами исполнительной власти в целях реализации предусмотренного ст. 45 Конституции РФ права на судебную защиту.

Таким образом, в настоящее время сложилось правовое регулирование порядка исполнения исполнительных документов в отношении государственных (муниципальных) учреждений, при котором полномочия одного органа исполнительной власти по исполнению указанных исполнительных документов перекладываются на другие.

Существующий порядок исполнения исполнительных документов в отношении организаций, получающих бюджетные средства, остается сложным и непрозрачным для взыскателя.

С определенными сложностями органы ФССП России сталкиваются в тех ситуациях, когда законодательством РФ установлен особый порядок исполнения требований исполнительных документов в отношении отдельной категории должников-организаций, согласно которому судебный пристав-исполнитель не может являться активным участником данного процесса, это касается, в частности, исполнения судебных решений и актов иных органов, должниками по которым являются государственные (муниципальные) учреждения¹.

Комплексное решение вопросов, связанных с исполнением исполнительных документов, в том числе в отношении государственных (муниципальных) учреждений, было предпринято в постановлении Правительства РФ от 15.04.2014 № 312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Юстиция”»², в котором предусмотрена подпрограмма 4 «Повышение качества принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц и обеспечение установленного порядка деятельности судов», одной из задач которой являлось совершенствование законодательства РФ в сфере обеспечения своевременного и в полном объеме исполнения исполнительных документов, по которым государственные (муниципальные) учреждения выступают должниками. Вместе с тем постановлением Правительства РФ от 23.04.2016 № 346 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Юстиция”» в указанное постановление были внесены изменения, и данная задача была исключена. При этом в законодательство РФ соответствующие изменения законодатель не внес.

В настоящее время Минфин России подготовил новую редакцию БК РФ³, в которой предусмотрена отдельная глава, посвященная вопросам исполнения судебных актов и решений налоговых органов в том числе в отношении юридических лиц, получающих средства из бюджетов. При этом в указанном законопроекте механизм реализации исполнитель-

¹ См.: Принудительное исполнение актов судов и иных органов в отношении юридических лиц (организаций и предпринимателей). Проблемные аспекты : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (Воронеж, 4–8 июня 2012 г.) / отв. ред. А. О. Парфенчиков, Д. Х. Валеев. М. : Статут, 2013. С. 11.

² Документ опубликован не был. Ранее было распоряжение Правительства РФ от 04.04.2013 № 517-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Юстиция”», оно утратило силу в связи с изданием указанного постановления.

³ См.: проект Бюджетного кодекса РФ 29.12.2017 // Минфин России : сайт. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/bud_codex/ (дата обращения: 25.01.2018).

ных документов дополняется судебными актами и решениями налоговых органов, в которых должниками указаны автономные и бюджетные учреждения. Кроме того, Минюстом России ведется работа над проектом Исполнительного кодекса РФ, в котором также должны быть отражены вопросы исполнения подобных исполнительных актов⁴.

Все это подтверждает необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования исполнительного производства и порядка исполнения исполнительных документов в сфере бюджетных правоотношений в отношении указанных должников.

В диссертации рассматриваются правоотношения по исполнению судебных актов (решений налоговых органов), содержащих требования о взыскании средств с государственных (муниципальных) учреждений, в финансово-правовом аспекте, и актуальность такой работы заключается в том, что до сих пор нет единого, сравнительно полного финансово-правового исследования, посвященного исполнению подобных исполнительных документов.

В юридической научной литературе затрагивались лишь отдельные вопросы реализации исполнительных документов, в которых должниками указаны автономные, бюджетные и казенные учреждения:

- в финансовом и гражданско-процессуальном аспекте — обращение взыскания на имущество юридических лиц либо на отдельное имущество отдельных юридических лиц без конкретизации в отношении государственных (муниципальных) учреждений;

- в административном аспекте — отдельные виды государственных (муниципальных) учреждений (например, казенные учреждения), порядок обращения взыскания на определенное имущество указанных организаций (например, обращение взыскания на денежные средства казенных учреждений); отдельные органы, исполняющие исполнительные документы (органы принудительного исполнения либо органы Казначейства России).

Вместе с тем более всестороннего и глубокого анализа правового регулирования порядка обращения взыскания на денежные средства автономных, бюджетных и казенных учреждений всеми органами, исполняющими такие исполнительные документы, в финансово-правовом аспекте до настоящего времени не проводилось, что еще раз подтверждает актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

С учетом изложенного данное диссертационное исследование является попыткой восполнения указанного пробела.

⁴ Общая часть проекта Исполнительного кодекса РФ размещена на сайте regulation.gov.ru в целях проведения общественного обсуждения.

Степень научной разработанности темы исследования. Выбранная тема не в полной мере исследована в финансово-правовом аспекте.

Теоретическая основа исследования представлена работами в области финансового и бюджетного права следующих ученых: О. Н. Горбуновой, М. В. Карасевой, Д. Л. Комягина, Ю. А. Крохиной, Н. И. Химичевой и др.

В работе использованы труды известных российских ученых-теоретиков в области исполнительного производства: Д. Х. Валеева, В. А. Гуреева, В. В. Гущина, О. В. Исаенковой, Л. Ф. Лесницкой, Д. Я. Малешина, Ю. А. Свирина, В. М. Шерстюка, М. К. Юкова, В. В. Яркова и др.

В процессе подготовки диссертации автором использованы исследования отечественных ученых-юристов по административному праву, в том числе работы А. П. Алехина, А. Б. Агапова, Д. Н. Бахраха, Б. В. Росинского и др.

В кандидатских работах Р. Ю. Абросимова, В. Ш. Насибуллиной, А. А. Нуртдинова, Л. А. Родионова затрагивались отдельные вопросы исполнимости судебных актов, в которых должниками указаны казенные учреждения.

Современные отечественные правовые исследования правового регулирования исполнительного производства и порядка исполнения исполнительных документов в бюджетной сфере представлены публикациями Л. В. Белоусова, Н. А. Поветкиной и др.

Большинство ученых не занимались финансово-правовым исследованием особенностей исполнения указанных исполнительных документов. Однако изучение их работ позволило нам более четко определить специфику рассматриваемых правоотношений.

Объектом исследования является совокупность урегулированных правом отношений, складывающихся в процессе исполнения судебных актов (решений налоговых органов) в отношении автономных, бюджетных и автономных учреждений.

Предмет диссертации составляют нормы права, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе исполнения указанных исполнительных документов органами принудительного исполнения и органами Казначейства России, а также материалы судебной и правоприменительной практики по исследуемой проблеме.

Цель исследования составляет анализ особенностей правового регулирования финансовых правоотношений, связанных с исполнением судебных актов (решений налоговых органов), по которым должниками выступают автономные, бюджетные и казенные учреждения, органами принудительного исполнения (органами Казначейства России).

Достижение указанной цели обусловило постановку и решение **задач:**

- исследовать финансово-правовые аспекты исполнения судебных актов (решений налоговых органов), по которым должниками выступают государственные (муниципальные) учреждения;

- изучить объект обращения взыскания (средства государственных (муниципальных) учреждений);

- исследовать особенности правового регулирования правоотношений в сфере исполнения исполнительных документов, в которых в качестве должников выступают государственные (муниципальные) учреждения;

- проанализировать эффективность существующего правового механизма исполнения судебных актов (решений налоговых органов) путем обращения взыскания на средства учреждений, созданных Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями, и выработки предложений по совершенствованию законодательства РФ.

Методологической основой диссертации послужили общенаучные методы изучения (анализ, синтез и иные методы формальной логики), а также частнонаучные методы (историко-правовой, сравнительно-правовой), с позиций которых наиболее ярко выявляются закономерности, особенности, тенденции развития правового регулирования отношений, возникающих в процессе исполнения судебных актов (решений налоговых органов) в отношении автономных, бюджетных и автономных учреждений.

Научная новизна диссертационного исследования определяется в первую очередь особенностями избранного предмета исследования. С учетом новых теоретических и историко-правовых работ, современного законодательства комплексно исследовано развитие правового регулирования порядка исполнения исполнительных документов в отношении учреждений, созданных Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в диссертации рассмотрены проблемы правового регулирования порядка исполнения указанных исполнительных документов в финансово-правовом аспекте.

На защиту выносятся следующие новые и содержащие элементы новизны положения:

1. Обоснована позиция, что к финансово-правовым отношениям в сфере исполнения исполнительных документов в отношении государственных (муниципальных) учреждений относятся правоотношения, возникающие в процессе обращения взыскания на денежные средства учреждений-должников органами Казначейства России (органами, осуществляющими открытие и ведение лицевого счета учреждения) и (или)

органами принудительного исполнения при осуществлении указанными органами финансовых (бюджетных) полномочий в целях передачи (перечисления) на основании исполнительных документов средств данных организаций взыскателям и (или) в соответствующий бюджет.

2. Определено понятие «исполнение исполнительных документов в отношении государственных (муниципальных) учреждений» в финансово-правовом аспекте, под которым следует понимать осуществляемую в рамках бюджетного процесса деятельность органов исполнительной власти, связанную с передачей на основании судебных актов (решений налоговых органов) средств (бюджетных средств) государственных (муниципальных) учреждений физическим или юридическим лицам, а также в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ.

3. Представлено авторское определение понятия «средства автономных, бюджетных и казенных учреждений как объект обращения взыскания», под которым предлагается понимать денежные средства, предусмотренные в соответствующем финансовом году законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной сметой, предназначенные для возмещения вреда, причиненного в результате деятельности учреждений, находящиеся на лицевых счетах учреждений, открытых в органе Казначейства России (органах, осуществляющих открытие и ведение лицевого счета учреждения), а также средства, находящиеся на счетах в учреждении Банка России или в кредитной организации, перечисление которых взыскателям производится по судебному акту (решению налогового органа).

4. Определено понятие «иммунитет бюджетов», под которым предлагается понимать финансово-правовой режим исполнения бюджета, обеспечивающий удовлетворение требований взыскателей за счет средств соответствующего бюджета на основании судебных актов (акта налогового органа) путем применения органами, исполняющими исполнительные документы, меры принудительного исполнения — обращение взыскания на бюджетные средства.

5. Дано обоснование необходимости обращения взыскания на средства учреждений, созданных Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями, не только на основании актов судебных органов и решений налогового органа, но и актов иных уполномоченных органов.

6. Дано обоснование необходимости комплексного пересмотра правового регулирования порядка исполнения судебных актов (решений налоговых органов) в отношении учреждений, созданных Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями, путем

наделения соответствующих полномочий органов принудительного исполнения.

7. Обоснована необходимость установления порядка исполнения судебных актов (решений налоговых органов), в которых должниками представлены автономные, бюджетные и казенные учреждения, в законодательстве РФ об исполнительном производстве. В целях реализации указанного предложения предлагается исключить соответствующие положения:

- из гл. 24.1 БК РФ в отношении казенных учреждений;
- для организаций, не являющихся получателями бюджетных средств, из федеральных законов от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее — Закон № 83-ФЗ) и от 18.07.2011 № 239-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения автономных учреждений».

Статью 74 Закона об исполнительном производстве, в которой предусмотрены общие положения, касающиеся обращения взыскания на имущество указанных организаций, следует детализировать, включив в нее особенности обращения взыскания на имущество указанных организаций.

8. Обоснована необходимость нормативного закрепления особенностей исполнения судебных актов (решений налоговых органов) о взыскании средств с органа государственной власти (государственного органа), являющегося главным распорядителем (распорядителем) средств бюджета, в порядке субсидиарной ответственности на основании неисполненного исполнительного документа по денежным обязательствам находящегося в его ведении казенного учреждения.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, направлены на совершенствование финансово-правового регулирования отношений в сфере исполнения исполнительных документов, по которым должниками являются учреждения, созданные Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Материалы исследования могут быть использованы в лекционных курсах и учебно-методических материалах по финансовому праву, административному праву и исполнительному производству.

Апробация результатов исследования. Сформулированные диссертантом положения и выводы прошли апробацию на кафедре гражданского процесса и организации службы судебных приставов федерального

государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» при их использовании в учебном процессе (проведение лекций, семинаров, в том числе повышение квалификации государственных гражданских служащих ФССП России).

Основные положения диссертационной работы изложены в восьми научных статьях, три из которых опубликованы в рецензируемых изданиях Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России, а также в двух научно-практических пособиях.

Структура работы определена логикой и задачами исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения и библиографического списка.

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обоснована актуальность темы, определены объект, предмет, цели и задачи исследования, показана степень научной разработанности проблемы, раскрыты методологические, правовые и эмпирические основы проведенного исследования, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, сформулированы положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Финансово-правовые основы порядка обращения взыскания на средства государственных (муниципальных) учреждений» состоит из пяти параграфов.

Первый параграф посвящен истории развития правового регулирования порядка обращения взыскания на средства государственных (муниципальных) учреждений. В данном параграфе рассматриваются вопросы становления и современного развития российского законодательства, связанного с исполнением исполнительных документов в отношении государственных (муниципальных) учреждений, и автором делается вывод о том, что понятие «исполнение исполнительных документов в отношении государственных (муниципальных) учреждений» носит межотраслевой характер, поскольку в настоящее время отсутствует единый унифицированный нормативный правовой акт в указанной сфере, и рассматриваемые правоотношения содержатся в нормах права различной отраслевой принадлежности (бюджетное право, гражданское право, исполнительное производство).

Во втором параграфе исследуются вопросы исполнения исполнительных документов, предусматривающих обращение взыскания на средства государственных (муниципальных) учреждений, в системе финансового права.

В указанном параграфе диссертант рассматривает финансово-правовые аспекты взыскания средств указанных юридических лиц на основании исполнительных документов.

Автором сделан вывод, что к финансовым правоотношениям, связанным с исполнением органами ФССП России и органами Казначейства России исполнительных документов, в которых должниками указаны учреждения, созданные Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями, можно отнести правоотношения, возникающие в процессе обращения взыскания на денежные средства учреждений-должников органами Казначейства России (органами, осуществляющими открытие и ведение лицевого счета учреждения) и (или) органами принудительного исполнения при осуществлении указанными

органами финансовых (бюджетных) полномочий в целях передачи на основании исполнительных документов средств данных организаций взыскателям и (или) в соответствующий бюджет.

В свою очередь, диссертант делает вывод, что к финансовым правоотношениям, возникающим в процессе обращения взыскания на денежные средства указанных должников, можно отнести правоотношения:

- по перечислению их денежных средств, находящихся на счетах в кредитных организациях (на лицевых счетах органов Казначейства России), на основании акта уполномоченного должностного лица (постановления судебного пристава-исполнителя), на депозитный счет подразделения судебных приставов для дальнейшего их перечисления взыскателям (физическим и юридическим лицам) или в федеральный бюджет;

- по взысканию исполнительского сбора и административных штрафов, вынесенных судебным приставом-исполнителем в отношении учреждений-должников, и перечисление их в соответствующий бюджет;

- по осуществлению органами Казначейства России финансовых полномочий в целях передачи средств данных юридических лиц взыскателям на основании исполнительных документов.

В результате проведенного анализа предлагается авторское определение понятия «исполнение исполнительных документов в отношении государственных (муниципальных) учреждений» в финансово-правовом аспекте как осуществляемая в рамках бюджетного процесса деятельность органов исполнительной власти, связанная с передачей на основании судебных актов (решений налоговых органов) средств (бюджетных средств) государственных (муниципальных) учреждений физическим или юридическим лицам, а также в соответствующие бюджеты.

В третьем параграфе автором рассмотрены государственные (муниципальные) учреждения — должники: казенные, бюджетные и автономные учреждения. В диссертационном исследовании обосновывается, что деятельность бюджетных и автономных учреждений, как и казенных учреждений, связана с бюджетами бюджетной системы РФ. В этой связи в диссертации в качестве должников рассматриваются не только казенные учреждения, но и бюджетные и автономные учреждения. Автором подчеркивается, что, несмотря на связь государственных (муниципальных) учреждений с централизованными денежными фондами, в отношении указанных организаций установлен порядок исполнения исполнительных документов, содержащийся в различных правовых источниках.

В четвертом параграфе диссертантом рассмотрены средства государственных (муниципальных) учреждений как объект обращения взыскания по исполнительным документам.

Диссертант, исследуя правовую природу средств организаций, которые не обладают правовым статусом получателя бюджетных средств, обращает внимание на то, что правовое регулирование порядка обращения взыскания бюджетных средств на основании судебных актов (решений налоговых органов) включено в гл. 24.1 БК РФ. Поскольку порядок обращения взыскания на средства бюджетных и автономных учреждений регламентируется федеральным законом, а не БК РФ, автор делает вывод о том, что законодатель не относит порядок исполнения исполнительных документов в отношении бюджетных и автономных учреждений к бюджетному порядку взыскания бюджетных средств в целях реализации судебных актов (решений налоговых органов). В то же время диссертант ставит вопрос о необходимости установления в отдельном федеральном законе, вне БК РФ и Закона об исполнительном производстве, особого порядка взыскания средств автономных и бюджетных учреждений, если придерживаться вывода о том, что средства указанных организаций, на которые обращается взыскание, не являются бюджетными.

Диссертантом сделан вывод, что средства государственных (муниципальных) учреждений как объект обращения взыскания — это денежные средства, предусмотренные в соответствующем финансовом году законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной сметой, предназначенные для возмещения вреда, причиненного в результате деятельности учреждений, находящиеся на лицевых счетах учреждений, открытые в органе Казначейства России, а также средства, находящиеся на счетах в учреждении Банка России или в кредитной организации, их списание производится на основании исполнительного документа.

В пятом параграфе проведено исследование органов, исполняющих исполнительные документы в отношении государственных (муниципальных) учреждений.

Диссертант, проводя анализ деятельности судебных приставов в принудительном исполнении исполнительных документов в отношении государственных (муниципальных) учреждений, делает вывод, что указанные в исполнительных документах действия (обращение взыскания на средства бюджетных и автономных учреждений) можно отнести к мерам принудительного исполнения, реализация которых возложена на органы Казначейства России (органы, осуществляющие открытие и ведение лицевого счета учреждения). В связи с этим, по мнению диссертанта, органы Казначейства России (органы, осуществляющие открытие и ведение лицевых счетов) при исполнении исполнительных документов в отношении государственных (муниципальных) учреждений являются органами

принудительного исполнения. Данный вывод автор обосновывает с учетом положения ст. 68 Закона об исполнительном производстве, согласно которому мерами принудительного исполнения являются в том числе действия, указанные в исполнительном документе. К таким действиям отнесено обращение взыскания на имущество должника, в том числе на денежные средства и ценные бумаги (п. 1 ч. 3 ст. 68 Закона об исполнительном производстве).

Вторая глава «Порядок и особенности исполнения исполнительных документов в отношении государственных (муниципальных) учреждений» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе рассмотрен особый порядок исполнения исполнительных документов в отношении государственных (муниципальных) учреждений.

Диссертантом сделан вывод, что правовой режим «иммунитет бюджетов» создан в целях поддержания устойчивого состояния бюджетной системы РФ, распределения бюджетных средств в целях обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, посредством которого, с одной стороны, защищаются финансовые интересы государства и общества; с другой — права граждан на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

По мнению автора, обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ является мерой принудительного исполнения, предусмотренной исполнительным документом (судебным актом, решением налогового органа о взыскании налога, сбора, страхового взноса, пеней и штрафов), которая применяется в рамках правового режима «иммунитет бюджетов» должностными лицами органов ФССП России и органов Казначейства России (органов, осуществляющих открытие и ведение лицевого счета учреждения) к казенному учреждению-должнику в целях передачи (перечисления) денежных средств взыскателю.

В результате проведенного анализа предлагается авторское определение понятия «иммунитет бюджетов» как финансово-правовой режим исполнения бюджета, обеспечивающий удовлетворение требований взыскателей за счет средств соответствующего бюджета на основании судебных актов (акта налогового органа) путем применения органами, исполняющими исполнительные документы, меры принудительного исполнения — обращение взыскания на бюджетные средства.

Во втором параграфе рассмотрены особенности порядка исполнения исполнительных документов в отношении казенных учреждений.

Автор указал на то, что в связи с правовым режимом иммунитета бюджетов на практике возникают проблемы, связанные с исполнением несудебных актов, в том числе постановлений судебных приставов-исполнителей в отношении казенных учреждений. По мнению диссертанта, неурегулированность порядка исполнения судебных актов с участием органов принудительного исполнения осложняет процедуру исполнения несудебных актов. В обосновании приведена ссылка на ст. 112 Закона об исполнительном производстве, в которой не предусмотрены исключения, позволяющие судебному приставу-исполнителю не взыскивать с данных должников исполнительский сбор.

Кроме того, в рассматриваемом параграфе диссертантом указывается на то, что положения гл. 24.1 БК РФ не учитывают специфику исполнения исполнительных документов казенными учреждениями, не являющимися должниками. По мнению автора, ст. 242.3 БК РФ следует детализировать положениями о том, что при нарушении установленных сроков исполнения исполнительных документов федеральным казенным учреждением вследствие того, что главный распорядитель средств федерального бюджета не довел до федерального казенного учреждения лимиты бюджетных обязательств (бюджетные ассигнования) и (или) объемы финансирования расходов, приостановление операций по расходованию средств органами Казначейства России применяется не к федеральным казенным учреждениям, а к главным распорядителям средств федерального бюджета.

По мнению диссертанта, передача органам ФССП России полномочий по исполнению исполнительных документов в отношении казенных учреждений позволит:

- оптимизировать работу по исполнению исполнительных документов между различными ведомствами, на которых сейчас возложены указанные полномочия;

- применять судебными приставами-исполнителями меры принуждения, а также привлекать к ответственности должностных лиц органов и организаций, не исполняющих законные требования судебного пристава-исполнителя.

- обращать взыскание на бюджетные средства на основании несудебных актов.

В целях реализации указанных предложений автор указывает на необходимость внесения изменений в БК РФ, исключив из гл. 24.1 порядок обращения взыскания на денежные средства казенных учреждений.

В третьем параграфе диссертант рассмотрел особенности порядка исполнения исполнительных документов в отношении бюджетных и автономных учреждений.

Диссертантом сделан вывод о том, что в настоящее время рассматриваемый порядок обращения взыскания на средства бюджетных и автономных учреждений не в полной мере согласуется с законодательством РФ об исполнительном производстве и бюджетным законодательством РФ.

Автор указал на недостаток правового регулирования порядка исполнения исполнительных документов в отношении указанных организаций органами принудительного исполнения и органами Казначейства России, который заключается в том, что положения, содержащиеся в совместном приказе ФССП России № 308 и Казначейства России № 218 от 30.09.2013 «Об утверждении Порядка взаимодействия Федеральной службы судебных приставов и Федерального казначейства по вопросам организации исполнения исполнительных документов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетных и автономных учреждений», не предусмотрены в законодательстве РФ об исполнительном производстве.

По мнению диссертанта, в настоящее время в законодательстве РФ в отношении бюджетных и автономных учреждений без достаточных оснований установлен порядок обращения взыскания, отличный от порядка принудительного исполнения, при котором основной моделью исполнения указанных исполнительных документов является механизм бюджетного исполнения. При этом автором отмечено, что вследствие недостаточной регламентации порядка обращения взыскания на средства бюджетных и автономных учреждений и с учетом действующих норм БК РФ и Закона об исполнительном производстве возникает много вопросов по реализации указанного порядка, что требует его совершенствования.

По мнению автора, нормы, регламентирующие порядок обращения взыскания на средства указанных организаций, не должны содержаться в Законе № 83-ФЗ, предметом правового регулирования которого является внесение изменений в отдельные законодательные акты РФ. В данном случае требуется переработка положений Закона № 83-ФЗ в части, касающейся порядка исполнения судебных актов (решений налоговых органов) в отношении указанных учреждений, и включение их в Закон об исполнительном производстве. Кроме того, диссертантом сделан вывод, что порядок обращения взыскания на средства учреждений, получающих субсидии, следует связать с положениями БК РФ, регламентирующими правовой режим «иммунитет бюджетов».

В **заключении** сформулированы основные выводы и предложения автора, направленные на решение исследуемых в диссертации проблем.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Научные рецензируемые издания, входящие в перечень ведущих рецензируемых журналов ВАК при Минобрнауки России

1. Меры принуждения при исполнении судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации / И. В. Селионов // Право и экономика. — 2006. — № 6. — 0,3 п. л.

2. Некоторые особенности правового регулирования порядка исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на имущество бюджетных и автономных учреждений / И. В. Селионов // Современное право. — 2014. — № 12. — 0,5 п. л.

3. Совершенствование нормативно-правовой базы исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации / И. В. Селионов // Арбитражный и гражданский процесс. — 2006. — № 3. — 0,5 п. л.

Публикации в иных научных изданиях

4. Исполнение исполнительных документов в отношении публично-правовых образований и государственных (муниципальных) учреждений: законодательное регулирование и практика применения : науч.-практ. пособие / В. А. Гуреев, И. В. Селионов. — М. : Проспект, 2016. — 11,5 п. л.

5. Исполнение судебных актов в отношении бюджетных учреждений / И. В. Селионов // Право и экономика : сб. науч. тр. — Вып. 4. — М., 2006. — 0,3 п. л.

6. Исполнение судебных актов в отношении государства, муниципальных образований и бюджетных учреждений / В. А. Гуреев, И. В. Селионов. — М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2011. — 11 п. л.

7. Порядок исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на имущество бюджетных и автономных учреждений / И. В. Селионов // В мире права. — 2011. — № 1. — 0,7 п. л.

8. Правовое регулирование порядка исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетных

учреждений / И. В. Селионов // Исполнительное право. — 2012. — № 2. — 0,5 п. л.

9. Проблемы обращения взыскания на средства бюджетов бюджетной системы России при исполнении судебных актов / И. В. Селионов // Иски и судебные решения : сб. ст. / под ред. М. А. Рожковой. — М. : Статут, 2009. — 0,8 п. л.

10. Участие судебных приставов-исполнителей в исполнении судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации / И. В. Селионов // Практика исполнительного производства. — 2009. — № 1. — 0,7 п. л.

Селионов Игорь Викторович

**Исполнение исполнительных документов в отношении
государственных (муниципальных) учреждений
в Российской Федерации: финансово-правовой аспект**

Диссертация представляет собой финансово-правовое исследование порядка исполнения исполнительных документов в отношении государственных (муниципальных) учреждений в Российской Федерации. В диссертации формулируются авторские понятия «исполнение исполнительных документов в отношении государственных (муниципальных) учреждений», «средства автономных, бюджетных и казенных учреждений как объект обращения взыскания», «иммунитет бюджетов». В настоящем диссертационном исследовании автор обращает внимание на существующие проблемы нормативного регулирования порядка исполнения исполнительных документов в отношении государственных (муниципальных) учреждений в Российской Федерации, а также предлагает пути их решения.

Selionov I.V.

**Execution of executive documents in respect of state (municipal)
institutions in the Russian Federation: financial and legal aspects**

The dissertation is an investigation in the field of financial law of the order of executive documents' enforcement procedure in respect of state (municipal) institutions in the Russian Federation. The dissertation contains the author's concepts of «execution of Executive documents in respect of state (municipal) institutions as an object of foreclosure», «immunity of budgets». Throughout this dissertation research the author draws attention to the existing problems of the regulatory and legal regulation of the executive documents' order within enforcement procedure in respect of state (municipal) institutions in the Russian Federation, and also offers ways to solve them.

Подписано в печать ____ 2019.
Формат 60×90 1/16. Гарнитура «Таймс».
Усл. печ. л. 1,1. Тираж 150 экз.

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Всероссийский государственный университет юстиции
(РПА Минюста России)».
117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1.